



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (tredje avdelningen)

den 9 oktober 2014*

”Begäran om förhandsavgörande — Elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster — Direktiv 2002/22/EG — Artikel 32 — Ytterligare obligatoriska tjänster — Ersättningssystem avseende kostnaderna för tillhandahållande av sådana tjänster — Begreppet domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF — EU-domstolen saknar behörighet”

I mål C-222/13,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Teleklagenævnet (Danmark) genom beslut av den 22 april 2013, som inkom till domstolen den 25 april 2013, i ärendet

TDC A/S

mot

Erhvervsstyrelsen,

meddelar

DOMSTOLEN (tredje avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M. Ilešić samt domarna A. Ó Caoimh, C. Toader, E. Jarašiūnas (referent) och C. G. Fernlund,

generaladvokat: Y. Bot,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 19 mars 2014,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- TDC A/S, genom O. Spiermann, advokat,
- Erhvervsstyrelsen, genom J. Pinborg, advokat,
- Danmarks regering, inledningsvis genom V. Pasternak Jørgensen, därefter genom C. Thorning, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Pinborg och P. Biering, advokater,
- Europeiska kommissionen, inledningsvis genom M. Simonsen, därefter genom L. Nicolae och G. Conte, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: danska.

och efter att den 12 juni 2014 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 32 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/22/EG av den 7 mars 2002 om samhällsomfattande tjänster och användares rättigheter avseende elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (direktiv om samhällsomfattande tjänster) (EGT L 108, s. 51), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/136/EG av den 25 november 2009 (EUT L 337, s. 11) (nedan kallat direktivet om samhällsomfattande tjänster).
- 2 Begäran har framställts i ett ärende mellan TDC A/S (nedan kallat TDC eller bolaget) och Erhvervsstyrelsen (myndighet med ansvar för företagsutveckling och företagsreglering, tele- och internetreglering samt företagsregistrering) avseende ett beslut om avslag på en ansökan om ersättning för kostnader för tillhandahållande av ytterligare obligatoriska tjänster.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

- 3 Artikel 1 i direktivet om samhällsomfattande tjänster har rubriken ”Tillämpningsområde och mål”. I punkt 1 i denna artikel föreskrivs följande:

”Inom ramen för [Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/21/EG av den 7 mars 2002 om ett gemensamt regelverk för elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster (ramdirektiv) (EUT L 108, s. 33)] avser detta direktiv tillhandahållande av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster till slutanvändare. Målet är att genom effektiv konkurrens och valmöjligheter säkerställa att det i hela gemenskapen finns tillgång till allmänt tillgängliga tjänster av god kvalitet och hantera situationer där slutanvändares behov inte tillgodoses på ett tillfredsställande sätt av marknaden. I direktivet ingår också bestämmelser avseende vissa aspekter av terminalutrustning vilka avser att underlätta tillträde för slutanvändare med funktionshinder.”

- 4 I artikel 32 i direktivet om samhällsomfattande tjänster, vilken har rubriken ”Ytterligare obligatoriska tjänster”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna får besluta att göra ytterligare tjänster, med undantag för tjänster som ingår i de åtaganden om samhällsomfattande tjänster enligt definitionen i kapitel II, allmänt tillgängliga inom det egna territoriet, men under sådana omständigheter får inte något ersättningssystem för särskilda företag införas.”

Dansk rätt

- 5 Direktivet om samhällsomfattande tjänster har införlivats i dansk rätt genom lagen om konkurrens- och konsumentförhållanden på telemarknaden (Lov om konkurrence- og forbrugerforhold på telemarkedet), vilken är tillämplig i det nationella målet.
- 6 Teleklagenævnet (överklagandenämnd i teleärenden) har angett att 16 § andra stycket i denna lag – i dess kodifierade och ändrade version enligt lovbekendtgørelse nr 780 av den 28 juni 2007 respektive lag nr 1412 av den 27 december 2008 (nedan kallad 2007 års lag) – föreskrev att det skulle

säkerställas att följande tjänster tillhandahålls: fast telefoni, ISDN-tjänster (Integrated Services Digital Network), hyrda förbindelser, tjänster till funktionshindrade, nummerupplysningstjänster och säkerhetstjänster. Detta skulle ske genom att en eller flera operatörer av samhällsomfattande tjänster utsågs.

- 7 Det framgår även av beslutet om hänskjutande att 20 § i 2007 års lag innehöll bestämmelser om ersättning för underskott vid tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster. Dessa bestämmelser har, i väsentligen oförändrad lydelse, förts in i lag nr 169 om elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster av den 3 mars 2011 (lov nr. 169 om elektroniske kommunikationsnet og – tjenester) (nedan kallad lag nr 169).
- 8 Efter det att Konungariket Danmark mottagit en formell underrättelse och ett motiverat yttrande från Europeiska kommissionen ändrades lag nr 169 genom lag nr 250 av den 31 mars 2012. Lag nr 169 föreskriver därför numera att det aktuella företaget kan få täckning för underskott som uppkommit efter den 1 april 2012 vid tillhandahållande av maritima nöd- och säkerhetstjänster utan avdrag för överskott hänförliga till andra tjänster som omfattas av företagets skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 9 TDC är den största operatören inom sektorn för elektroniska kommunikationstjänster i Danmark och var statsägt fram till år 1997, då bolaget privatiserades.
- 10 TDC har sedan år 1998 haft ansvar för att tillhandahålla maritima nöd- och säkerhetstjänster i Danmark och på Grönland. Genom dessa tjänster kan fartygen tillkalla hjälp i en nödsituation. TDC tillhandahåller dessutom tjänster i Danmark som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i kapitel II i direktivet om samhällsomfattande tjänster, såsom bland annat grundläggande telefoni.
- 11 TDC hade, enligt 2007 års lag, endast rätt till ersättning för nettokostnaderna för tillhandahållandet av ovannämnda maritima nöd- och säkerhetstjänster om bolaget hade ett samlat underskott i den verksamhet som avser dels tjänster som omfattas av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster, dels ytterligare obligatoriska tjänster.
- 12 TDC ingav ett klagomål till kommissionen och gjorde gällande att 2007 års lag stred mot artikel 32 i direktivet om samhällsomfattande tjänster. Efter skriftväxling med de danska myndigheterna och TDC sände kommissionen en formell underrättelse och ett motiverat yttrande till Konungariket Danmark den 27 januari respektive den 29 september 2011.
- 13 Konungariket Danmark beslutade, enligt vad som framgår av beslutet om hänskjutande, att ändra den aktuella danska lagstiftningen med verkan från och med den 1 april 2012. Sedan dess täcker staten kostnaderna för de maritima nöd- och säkerhetstjänster som tillhandahålls i Danmark och på Grönland. Kommissionen beslutade således att inte väcka talan om fördragsbrott mot Danmark.
- 14 Efter ovannämnda ändring följer det av den danska lagstiftningen att staten ska ersätta nettokostnaderna för tillhandahållande av de maritima nöd- och säkerhetstjänsterna, oavsett om uppfyllandet i övrigt av skyldigheten att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster ger överskott eller underskott.
- 15 TDC ingav den 29 juli 2011 en ansökan till Erhvervsstyrelsen om ersättning för sina utgifter för att tillhandahålla de maritima nöd- och säkerhetstjänsterna under år 2010. Den 26 september 2011 ingav bolaget en identisk ansökan för åren 2007–2009.

- 16 Den 24 november 2011 avslag Erhvervsstyrelsen ansökningarna om ersättning. Som skäl för avslaget angavs bland annat att kravet för år 2007 var preskriberat, att ansökningstiden för åren 2008 och 2009 hade gått ut och att 2007 års lag, som var gällande vid denna tidpunkt, inte kunde leda till bifall till ansökningarna om ersättning för år 2010 utan att det skedde en avräkning mot överskott hänförliga till samhällsomfattande tjänster som bolaget var skyldigt att tillhandahålla enligt kapitel II i direktivet om samhällsomfattande tjänster.
- 17 TDC överklagade avslagsbesluten från Erhvervsstyrelsen till Teleklagenævnet. Teleklagenævnet fastställde, i beslut av den 17 september 2012, de överklagade besluten för perioden 2007–2009.
- 18 När det gäller ansökan om ersättning för år 2010 beslutade Teleklagenævnet att vilandeförklara ärendet och ställa följande frågor till domstolen:
- ”1) Utgör [direktivet om samhällsomfattande tjänster], och särskilt artikel 24 i detta direktiv, hinder för att en medlemsstat antar bestämmelser om att ett företag inte har rätt till särskild täckning från medlemsstaten för nettokostnaderna för tillhandahållande av en ytterligare obligatorisk tjänst som inte omfattas av kapitel II i direktivet, om företagets överskott för tillhandahållande av andra tjänster som omfattas av dess skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster i kapitel II i direktivet överstiger underskottet för tillhandahållandet av den ytterligare obligatoriska tjänsten?
- 2) Utgör direktivet om samhällsomfattande tjänster hinder för att en medlemsstat antar bestämmelser om att företag endast har rätt till täckning från medlemsstaten för nettokostnaderna för tillhandahållande av ytterligare obligatoriska tjänster som inte omfattas av kapitel II i direktivet om dessa kostnader är oskäligt betungande för företagen?
- 3) Om fråga 2 besvaras nekande, kan medlemsstaten bestämma att kostnaderna för tillhandahållande av en ytterligare obligatorisk tjänst som inte omfattas av kapitel II i [direktivet om samhällsomfattande tjänster] inte blir oskäligt betungande för ett företag om företaget, generellt sett, uppvisar ett överskott för tillhandahållandet av alla de samhällsomfattande tjänster som företaget är skyldigt att tillhandahålla, inbegripet sådana tjänster som företaget skulle ha tillhandahållit även om det inte hade haft någon skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster?
- 4) Utgör direktivet om samhällsomfattande tjänster hinder för att en medlemsstat antar bestämmelser om att ett visst företags nettokostnader för tillhandahållande av samhällsomfattande tjänster i kapitel II i direktivet ska beräknas utifrån samtliga intäkter och kostnader för tillhandahållandet av den aktuella tjänsten, inbegripet de intäkter och kostnader som företaget skulle ha haft även om det inte hade haft någon skyldighet att tillhandahålla samhällsomfattande tjänster?
- 5) Påverkas svaret på frågorna 1–4 av att det är fråga om en skyldighet att tillhandahålla en ytterligare obligatorisk tjänst på Grönland – som enligt bilaga II till FEUF är ett utomeuropeiskt land eller territorium – vilken de danska myndigheterna har ålagt ett företag som är etablerat i Danmark och inte i övrigt bedriver någon verksamhet på Grönland?
- 6) Vilken betydelse har artiklarna 107.1 [FEUF] och 108.3 FEUF samt kommissionens beslut [2012/21/EU] av den 20 december 2011 om tillämpningen av artikel 106.2 [FEUF] på statligt stöd i form av ersättning för allmännyttiga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse [(EUT L 7, 2012, s. 3)] för svaret på frågorna 1–5?

- 7) Vilken betydelse har principen om minsta möjliga snedvridning av konkurrensen – vilken bland annat kommer till uttryck i artiklarna 1.2 och 3.2 samt skälen 4, 18, 23 och 26 i direktivet om samhällsomfattande tjänster och i del B i bilaga IV till samma direktiv – för svaret på frågorna 1–5?
- 8) För det fall det finns bestämmelser i direktivet om samhällsomfattande tjänster som utgör hinder för sådana nationella system som nämnts i frågorna 1, 2 och 4, har dessa bestämmelser eller hinder i så fall direkt effekt?”

Domstolens behörighet

- 19 Kommissionen har ifrågasatt att Teleklagenævnet utgör en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF och har i den delen anfört följande. Teleklagenævnet uppfyller inte alla de kriterier som EU-domstolen i sin praxis har ställt upp för att ett organ ska kunna anses utgöra en domstol. Det är inte obligatoriskt att inleda ett förfarande vid detta organ. Erhvervsstyrelsens beslut kan nämligen överklagas antingen till Teleklagenævnet eller direkt till domstolarna. Det finns inte heller i den danska lagstiftningen några särskilda garantier vad gäller avsättning av ledamöterna vid Teleklagenævnet eller ogiltigförklaring av utnämningen av dessa ledamöter. Lagstiftningen är därför inte ägnad att hindra otillbörlig inblandning och påtryckning från regeringens sida i förhållande till ledamöterna av detta organ.
- 20 I beslutet om hänskjutande har Teleklagenævnet angett att den anser sig uppfylla alla de kriterier som EU-domstolen i sin praxis har uppställt för att ett organ i en medlemsstat ska kunna anses utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF.
- 21 Teleklagenævnet har i den delen anfört följande. Teleklagenævnet är för det första ett offentligt rättskipande organ av stadigvarande karaktär, vilket upprättats genom lag nr 169 och vars verksamhet regleras närmare i förordning nr 383 av den 21 april 2011.
- 22 För det andra är Teleklagenævnet sista förvaltningsrättsliga instans vad gäller överklagande av beslut från Erhvervsstyrelsen och dess beslut är bindande för parterna, såvida de inte överklagar beslutet till allmän domstol inom en frist på åtta veckor. Erhvervsstyrelsen kan i princip inte överklaga Teleklagenævnets beslut till allmän domstol.
- 23 För det tredje utnämns ledamöterna i Teleklagenævnet av närings- och tillväxtministern för en period på fyra år, med möjlighet till förlängning. Närings- och tillväxtministern kan, bland ledamöterna, utse en jurist till vice ordförande som kan träda i ordförandens ställe vid förhinder eller jäv. Ledamöterna har, i personligt och yrkesmässigt hänseende, en oberoende ställning i förhållande till förvaltningen och tar inte emot instruktioner från närings- och tillväxtministern. Teleklagenævnet består av en ordförande, som måste vara jurist, och fyra till sex andra ledamöter. Nämnden fattar beslut med enkel majoritet och vid lika röstetal är ordförandens röst utslagsgivande.
- 24 För det fjärde är förfarandet inför Teleklagenævnet uteslutande skriftligt. Det ankommer dock på nämnden att se till att parterna får tillfälle att yttra sig i syfte att klargöra alla relevanta omständigheter i ärendet i enlighet med den kontradiktoriska principen.
- 25 Teleklagenævnet har således upprättats enligt lag och är av stadigvarande karaktär. Dess ledamöter uppfyller alla krav på opartiskhet. Nämndens jurisdiktion är av tvingande art och den tillämpar rättsregler samt följer ett förfarande som liknar det som följs i allmän domstol, med iakttagande av den kontradiktoriska principen.

- 26 Den danska regeringen har, som svar på en fråga från EU-domstolen, angett att Teleklagenævnet ska anses utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF. Den har vidare framhållit att Teleklagenævnet uppfyller kriterierna att det aktuella organet ska vara upprättat enligt lag, att det ska vara av stadigvarande karaktär och att det ska tillämpa rättsregler. Vidare har den danska regeringen anfört att villkoren för att ledamöterna i detta organ ska kunna avsättas visserligen inte anges särskilt i den danska lagstiftningen, men att ledamöterna ändå är skyddade, enligt allmänna förvaltningsrättsliga och arbetsrättsliga bestämmelser, mot avsättning som är godtycklig eller utgör missbruk. Vid förhandlingen framhöll den danska regeringen att behörigheten att avsätta nämndens ledamöter tillkommer den person som är behörig att utnämna dem, det vill säga närings- och tillväxtministern.
- 27 Domstolen gör i denna del följande bedömning. Enligt fast rättspraxis ska domstolen, vid bedömningen av huruvida det hänskjutande organet är en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF, vilken är en rent unionsrättslig fråga, beakta ett antal omständigheter, nämligen om organet är upprättat enligt lag, om det är av stadigvarande karaktär, om dess jurisdiktion är av tvingande art, om förfarandet är kontradiktoriskt, om organet tillämpar rättsregler samt om det har en oberoende ställning (se, bland annat, dom Belov, C-394/11, EU:C:2013:48, punkt 38, och beslut Merck Canada, C-555/13, EU:C:2014:92, punkt 16).
- 28 Domstolen ska först pröva frågan huruvida Teleklagenævnet kan anses ha en oberoende ställning.
- 29 Begreppet oberoende ställning, vilket inte kan skiljas från den dömande uppgiften, innebär framför allt att det berörda organet ska vara utomstående i förhållande till den myndighet som fattat det omtvistade beslutet (dom RTL Belgium, C-517/09, EU:C:2010:821, punkt 38 och där angiven rättspraxis).
- 30 Detta begrepp innefattar två aspekter. Den första är en yttre aspekt som förutsätter att organet är skyddat mot yttre inblandning eller påtryckningar som kan äventyra dess ledamöters oberoende prövning av de tvister som de ska avgöra (se, för ett liknande resonemang, dom Wilson, C-506/04, EU:C:2006:587, punkt 51, och dom Torresi, C-58/13 och C-59/13, EU:C:2014:2088, punkt 18).
- 31 Den andra är en inre aspekt som hänger samman med begreppet opartiskhet och innebär att organet ska upprätthålla samma avstånd i förhållande till parterna i ärendet och till parternas respektive intressen med avseende på saken i ärendet. Denna aspekt förutsätter att kravet på objektivitet iaktas och att det inte finns något annat intresse i ärendets utgång än en strikt tillämpning av rättsreglerna (dom Wilson, EU:C:2006:587, punkt 52 och där angiven rättspraxis).
- 32 Dessa skyddsregler för oberoende ställning och opartiskhet förutsätter att det finns regler – särskilt vad gäller organets sammansättning, utnämningar, mandattiden, de grunder på vilka ledamöterna kan avträda från ett ärende samt jävsgrunder och grunder för avsättning – som utesluter allt rimligt tvivel som enskilda skulle kunna hysa beträffande organets förmåga att inte låta sig påverkas av yttre omständigheter och dess neutralitet i förhållande till de motstående intressena (dom Wilson, EU:C:2006:587, punkt 53 och där angiven rättspraxis). För att villkoret om det hänskjutande organets oberoende ställning ska anses vara uppfyllt krävs det enligt rättspraxis bland annat att de situationer när organets ledamöter kan avsättas är fastställda i uttryckliga lagbestämmelser (dom HID och BA, C-175/11, EU:C:2013:45, punkt 97, och beslut Pilato, C-109/07, EU:C:2008:274, punkt 24 och där angiven rättspraxis).
- 33 När det gäller reglerna för utnämning av ledamöterna i Teleklagenævnet framgår det bland annat av den danska regeringens yttrande att dessa utnämns av närings- och tillväxtministern för en period på fyra år, med möjlighet till förlängning.
- 34 När det gäller frågan om avsättning av ledamöterna i Teleklagenævnet bekräftade den danska regeringen vid förhandlingen att dessa kan skiljas från sitt ämbete av nämnda minister, vilken även har behörighet att utnämna dem.

- 35 Det framgår av beslutet om hänskjutande och av den danska regeringens yttrande att även om det i den danska lagstiftningen finns ett särskilt förfarande för avsättning av domare i allmän domstol, kan ledamöterna i Teleklagenævnet avsättas och villkoren för detta regleras inte närmare i lagstiftningen. Det är nämligen endast de allmänna förvaltningsrättsliga och arbetsrättsliga bestämmelserna som kan tillämpas vid avsättningar som utgör missbruk.
- 36 Det framstår således inte som om avsättningen av ledamöterna i Teleklagenævnet kringgärdas av särskilda skyddsregler som utesluter allt rimligt tvivel beträffande organets oberoende ställning (beslut Pilato, EU:C:2008:274, punkt 28).
- 37 Såsom framgår av handlingarna i målet kan beslut från Teleklagenævnet dessutom överklagas till allmän domstol. För det fall detta sker blir Teleklagenævnet motpart i målet om överklagande. Ett sådant deltagande från Teleklagenævnets sida i ett mål där dess eget beslut ifrågasätts innebär att Teleklagenævnet inte är att anse som utomstående i förhållande till berörda intressen och därför inte besitter den opartiskhet som krävs (se, för ett liknande resonemang, dom RTL Belgium, EU:C:2010:821, punkt 47). Denna ordning för överklagande av Teleklagenævnets beslut talar för att dess beslut inte är av rättskipningskaraktär (se, analogt, beslut MF 7, C-49/13, EU:C:2013:767, punkt 19).
- 38 Mot bakgrund av det ovan anförda finner EU-domstolen att den inte är behörig att besvara de frågor som ställts. Det saknas härvid anledning att pröva frågan huruvida Teleklagenævnet uppfyller övriga kriterier för att den ska anses utgöra en domstol i den mening som avses i artikel 267 FEUF.

Rättegångskostnader

- 39 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (tredje avdelningen) följande:

Europeiska unionens domstol saknar behörighet att besvara de frågor som har ställts av Teleklagenævnet (Danmark) genom beslut av den 22 april 2013.

Underskrifter